

Finanzkontrolle im Zeichen der Corona-Pandemie

Von Dr.ⁱⁿ Edith Goldeband*

* Für Informationen zur Autorin siehe das Autorenverzeichnis auf Seite 70.

1 Einleitung

Die Corona-Pandemie hat auch die öffentliche Finanzkontrolle weltweit gefordert und nachhaltig verändert. Je nach Ausgangslage hielten unterschiedliche Ansätze und Strategien die Kontrollfunktionen der Rechnungshöfe auf allen Ebenen aufrecht und stärkten zudem die Resilienz der Kontrolleinrichtungen. Resilienz meint nicht nur die physikalische Eigenschaft in den Ausgangszustand zurückzukehren, sondern bezeichnet die Fähigkeit, gestärkt aus einer Krise hervorzugehen.

Die folgenden Ausführungen stellen unterschiedliche Rezepte zur Aufrechterhaltung einer wirksamen öffentlichen Finanzkontrolle während der Corona-Pandemie sowie deren Nebenwirkungen vor. Die Ausführungen beruhen einerseits auf den Ergebnissen eines Symposiums der Vereinten Nationen (VN) und der Internationalen Organisation der Obersten Rechnungskontrollbehörden, kurz INTOSAI für *International Organization of Supreme Audit Institutions*. Andererseits beruhen sie auf den Ergebnissen einer Studie und einer Konferenz der Europäischen Organisation der Regionalen Externen Institutionen zur Kontrolle des Öffentlichen Finanzwesens, kurz EURORAI für *European Organization of Regional External Public Finance Audit Institutions*.

Die Obersten Rechnungskontrollbehörden und die Regionalen Externen Institutionen zur Kontrolle des Öffentlichen Finanzwesens werden in Deutschland und Österreich als Bundesrechnungshof, Rechnungshof, Landesrechnungshof oder Stadtrechnungshof bezeichnet.

2 Ansätze und Strategien der Obersten Rechnungshofkontrollbehörden

Das VN/INTOSAI Symposium „Arbeiten während und nach der Pandemie: Stärkung leistungsfähiger Institutionen und Schaffung einer nachhaltigen Gesellschaft aufbauend auf den Erfahrungen der Obersten Rechnungskontrollbehörden (ORKB)“ befasste sich mit den Auswirkungen der Corona-Pandemie auf die Arbeit und die Rolle der

Obersten Rechnungskontrollbehörden sowie mit der Überprüfung von Covid-19-Maßnahmen und Wiederaufbauplänen. Außerdem diskutierten die 200 bis 300 Teilnehmenden unterschiedliche Möglichkeiten zur Stärkung der Transparenz der Covid-19-Maßnahmen und der Rechenschaftspflicht sowie zur Unterstützung krisenfester Institutionen und Kontrollmechanismen nach der Corona-Pandemie.

Das Symposium hatten die Hauptabteilung für Wirtschaftliche und Soziale Angelegenheiten der Vereinten Nationen (*UN DESA, United Nations Department of Economic and Social Affairs*) und die INTOSAI gemeinsam organisiert und von 28. bis 30. Juni 2021 virtuell abgehalten.

Wie aus dem Bericht über das Symposium hervorgeht, erforderte die Corona-Pandemie „unvermeidliche“ Änderungen der Prüfungspläne. Diese Änderungen ergaben sich sowohl aus der Unmöglichkeit, bestimmte Prüfungen durchzuführen, als auch aus der Notwendigkeit, zusätzliche Kontrollen im Zusammenhang mit staatlichen Covid-19-Maßnahmen, Notfallbudgets oder Wiederaufbauplänen aufzunehmen.

In fast allen Ländern verzögerten sich geplante und laufende Prüfungen, mussten verschoben oder abgesagt werden. Während der Ausgangssperren und Kontaktbeschränkungen stellten die Obersten Rechnungskontrollbehörden ihre Tätigkeiten auf Fernarbeit, Telearbeit und digitale Prüfungsverfahren um, wobei sie einige kritische Vorgänge teilweise in Echtzeit überprüft beziehungsweise überwacht haben. Je nach der Qualifikation des Personals, der Qualität der Daten und der Ausstattung mit Informationstechnologie bereiteten die Erhebung von Daten, Nachweisen und örtlichen Verhältnissen sowie deren Bewertung mehr oder weniger große Schwierigkeiten. Auch das Prüfungsrisiko war schwer einzuschätzen. Die Schwerpunkte der Kontrolltätigkeiten verlagerten sich auf die verschiedenen Covid-19-Maßnahmen und den Wiederaufbau.

Das Symposium förderte Gemeinsamkeiten bei den Prüfungsfeststellungen zu Tage. Diese betrafen zum Beispiel die Verfügbarkeit, den

Austausch und die Verbesserung von Daten in öffentlichen Einrichtungen, die Finanzierung und die Koordination von Corona-Maßnahmen, die Einhaltung von Vorschriften bei dringenden Anschaffungen und Auftragsvergaben, die Auslastung von Gesundheitseinrichtungen oder die Verwendung von Spendengeldern.

In einigen Ländern übernahmen die Obersten Rechnungskontrollbehörden eine verstärkte beratende Rolle für die Regierungen, insbesondere in Bezug auf Beschaffungen und Haushaltsrisiken. Dazu entwickelten sie teils neue Formen der Berichterstattung, wie digitale Informationen zur Haushaltsentwicklung oder interaktive Grafiken über Corona-Hilfen.

Zudem verstärkten sie ihre Netzwerke und Kooperationen mit anderen Einrichtungen sowie mit der Zivilgesellschaft, um Daten aus Überprüfungen oder Studien auszutauschen, neue Informationsquellen zu erschließen oder Hinweise für die Prüfungsplanung aus der Bevölkerung zu erhalten. Die Ergebnisse des Symposiums ermutigen dazu, digitale Verfahren und agile Arbeitsmethoden beizubehalten sowie Fernprüfungen und Vor-Ort-Prüfungen miteinander zu verbinden. Der Bericht ist auf der Website der INTOSAI verfügbar (www.intosai.org).

3 Ansätze und Strategien der Institutionen der regionalen Finanzkontrolle

Die EURORAI erstellte eine Studie über die Maßnahmen ihrer Mitglieder im Zusammenhang mit der Covid-19-Pandemie, die unter anderem folgenden Fragen nachging:

- Welche Auswirkungen hat die COVID-19-Pandemie auf das Arbeitsprogramm der Rechnungshöfe?
- Welche Auswirkungen hat die COVID-19-Pandemie auf die Arbeitsabläufe und die Prüfungsarbeit der Rechnungshöfe?

Die Antworten der deutschen und österreichischen Mitglieder der EURORAI zeigten, dass sich die Corona-Pandemie auch auf die Arbeitsweisen und Prüfungsprogramme der Institutionen der regionalen Finanzkontrolle ausgewirkt hat.

Sie führten die geplanten Überprüfungen grundsätzlich weiter, wobei einzelne Überprüfungen unterbrochen, verschoben oder auf Fernprüfungen umgestellt wurden. Daher nahmen die Überprüfungen teilweise einen längeren Zeitraum in Anspruch als ursprünglich geplant war. Außerdem kamen neue Überprüfungen hinzu, die sich mit der Finanzierung und der Abwicklung von Covid-19-Maßnahmen vor allem in den Bereichen Gesundheit, Soziales, Wirtschaft sowie Bildung und Tourismus befassten.

Im Rahmen ihrer Rechtsgrundlagen gingen die Rechnungshöfe teilweise von ex-post auf ex-ante oder begleitende Überprüfungen über. Das betraf beispielsweise Auszahlungen von Unterstützungsleistungen oder die Beschaffung von Schutzausrüstungen und Impfstoffen. Andere leisteten Amtshilfe und entsendeten Bedienstete zur Beratung oder Verstärkung in Behörden, Verwaltungseinheiten und Krisenstäbe.

Weiters gaben Rechnungshöfe an, dass zum Schutz des Personals, der Kontaktpersonen sowie deren Angehörigen die persönlichen Anwesenheiten und Kontakte in den Büros beschränkt, jedoch unter Einhaltung von Abstands- und Hygieneregeln nicht ausgeschlossen wurden. Dabei wurden grundsätzlich mobiles Arbeiten und Telearbeit angeordnet oder bevorzugt. Dazu wurden die digitale Infrastruktur (Hard- und Software) verstärkt sowie die Arbeitsabläufe und die Prüfungsverfahren weitgehend digitalisiert beziehungsweise die bestehende Digitalisierung verbessert (Videokonferenzen, Zugriffs- oder Leserechte für elektronische Akten, Datenbanken, Rechnungswesensysteme).

Die Einsatzmöglichkeiten von digitalen Prüfungsmethoden hingen stark vom Ausmaß der Digitalisierung (elektronische Akten, digitale

Dokumentation, Datenbanken) bei den zu überprüfenden Stellen sowie von der Qualität der elektronisch verfügbaren Daten ab.

Außerdem boten die digitalen Arbeitsweisen und Verfahren keinen vollwertigen Ersatz für örtliche Erhebungen und persönliche Gespräche.

Neben dem Abstimmungsbedarf und dem Schulungsbedarf erhöhten sich Gebarungs- und Prüfungsrisiken etwa im Gesundheits- oder Pflegebereich, wo keine örtlichen Erhebungen oder zeitweise überhaupt keine Überprüfungen durchgeführt werden konnten.

4 Wert und Nutzen der regionalen Finanzkontrolle während der Corona-Pandemie

Das EURORAI-Seminar „Wert und Nutzen der regionalen Einrichtungen der externen öffentlichen Finanzkontrolle, insbesondere auch vor dem Hintergrund der Covid-19-Pandemie“ arbeitete den besonderen Stellenwert der regionalen Finanzkontrolle während der Corona-Pandemie heraus. Die hybride Konferenz der Mitglieder der EURORAI wurde vom Rechnungshof der Föderation Bosnien und Herzegowina ausgerichtet und fand am 5. November 2021 in Sarajevo statt. Daran nahmen unter strengen antiviralen Auflagen (PCR-Test, Impfung) rund 70 Teilnehmende aus elf Ländern teil und weitere waren per Telekonferenz zugeschaltet.

Zeiten der Krise sind Zeiten der Exekutive

Einige regionale Rechnungshöfe sahen „Zeiten der Krise als Zeiten der Exekutive“ an und haben ihre Tätigkeiten auf beratende und begleitende Überprüfungen ausgerichtet, um die Regierung bei der Krisenbewältigung zu unterstützen.

Die rechtlichen Grundlagen räumten diesen Rechnungshöfen eine eigenständige beratende Funktion ein, etwa in Form von beratenden

Äußerungen oder begleitenden Kontrollen. Diese kamen nun bei dringenden Anschaffungen (medizinische Geräte und Produkte), in Fragen des Haushaltswesens (Aufhebung der Schuldenregel) oder bei der Abwicklung von Unterstützungsleistungen aus diversen Hilfsfonds oder Hilfsprogrammen zur Bewältigung der wirtschaftlichen Folgen der Corona-Pandemie zur Anwendung.

Zeiten der Krise sind Zeiten der Legislative

Um die wirtschaftlichen Folgen der Pandemie abzufedern, wurden die „Allgemeine Ausweichklausel“ des Stabilitäts- und Wachstumspakts der Europäischen Union sowie andere nationale Schuldenregeln aktiviert. Diese erlaubten vorübergehend höhere Haushaltsdefizite, Schulden und Haftungen einzugehen. Mit dem Andauern der Pandemie wurde der Ruf nach einer Abschaffung der restriktiven Fiskalregeln lauter.

Andere regionale Rechnungshöfe sahen in der Krise daher die Stunde einer verstärkten Finanzkontrolle und der Legislative gekommen. Denn die wirtschaftlichen Auswirkungen der Corona-Pandemie erforderten Nachtragshaushalte zur Finanzierung der Mindereinnahmen aufgrund der pandemiebedingten Steuerausfälle sowie der Mehrausgaben für Anschaffungen im Gesundheitsbereich und Hilfsmaßnahmen im Wirtschafts- und Sozialbereich. Sie verwiesen auf bestehende und künftige Herausforderungen (demografische Entwicklung, Klimawandel, Energiewende, Migration, Zinsänderung) und mahnten eine Strategie zur Rückführung der Corona-Pandemie-bedingten Verschuldung sowie eine Konsolidierung der öffentlichen Haushalte ein.

Damit sind Landtage und Parlamente als Träger der Budgethoheit und der Kontrollhoheit direkt angesprochen. Zeiten der Krise sind daher auch Zeiten der Legislative.

Zu den finanziellen Folgen der Corona-Pandemie kommen nun die wirtschaftlichen Auswirkungen der Sanktionen gegen die Russische

Föderation und des Kriegs in der Ukraine. Mit einem Herauswachsen aus Haushaltsdefiziten und überzogenen Maastricht-Kriterien kann nicht mehr gerechnet werden.

An der Konsolidierung der öffentlichen Haushalte wären daher die ausgegliederten Einheiten, wie Anstalten, Stiftungen, Fonds, Unternehmungen und sonstige mit der öffentlichen Hand verbundene Einrichtungen angemessen zu beteiligen.

Während der Corona-Pandemie zeigten sich der spezifische Wert und Nutzen der regionalen Finanzkontrolle. Diese war und ist an Ort und Stelle präsent, kannte die aktuelle Haushaltslage und andere örtliche Verhältnisse und konnte die Situation der überprüften Stellen besser einschätzen. Sie war daher in der Lage, ihre Arbeits- und Prüfungspläne rollierend anzupassen sowie in kurzem Weg auf einen zweckmäßigen und sparsamen Mitteleinsatz hinwirken. Dabei sorgte der Zugriff auf elektronische Akten, Haushaltsdaten, Datenbanken sowie die Vertrautheit mit den Anwendungen und Systemen für „digitale Präsenz“. Das erleichterte die kurzfristige Umstellung auf Fernprüfungen, ermöglichte den flexiblen Wechsel zwischen mobilem Arbeiten oder Arbeiten im Büro, die Bildung von selbstorganisierten Teams sowie den abwechselnden Einsatz von analogen und digitalen Arbeitsweisen beziehungsweise Prüfungsmethoden.

Dieser spezifische Mehrwert der regionalen Finanzkontrolle ist unabhängig davon, ob diese in beratender, begleitender oder prüfender Form für die Regierung oder für die Parlamente ausgeübt wird.

Auswirkungen der Corona-Pandemie auf die Finanzkontrolle in Niederösterreich

Auch der Landtag von Niederösterreich erwartete und konnte sich darauf verlassen, dass sein Kontrollorgan auch während der Corona-Pandemie funktioniert.

Auch der Landesrechnungshof *Niederösterreich* hat selbstverständlich alle gebotenen Maßnahmen zum Schutz gegen eine Ausbreitung des SARS-CoV-2-Virus beziehungsweise von Covid-19 ergriffen, ohne seine Aufgaben als unabhängiges Kontrollorgan des Landtags zu vernachlässigen. Diese Maßnahmen dienen dem Schutz seiner Bediensteten und Kontaktpersonen, die auch Mitglieder des Landtags und der Landesregierung umfassen. Zugleich sicherten diese Maßnahmen die Funktionstüchtigkeit der Finanzkontrolle selbst während der Ausgangsbeschränkungen. Während der beiden Lockdowns im März 2020 und November 2020 nahm er größtmögliche Rücksicht auf die Infektionslage und die besonders betroffenen Stellen (Bezirkshauptmannschaften, Krankenanstalten, Schulen, Pflege- und Betreuungszentren), erstreckte Fristen und verschob einzelne Erhebungen sowie einzelne Überprüfungen insbesondere im Gesundheits- und Sozialbereich.

Da die Corona-Pandemie alle Bereiche der Landesgebarung durchzieht, führte der Landesrechnungshof sein Prüfungsprogramm weiter und setzte keine gesonderten Überprüfungen von einzelnen Covid-19-Maßnahmen an. Die Rechtmäßigkeit, die Zweckmäßigkeit, und die Wirtschaftlichkeit dieser Maßnahmen wird er im Zuge der geplanten Überprüfungen behandeln.

Die Anwesenheiten im Landesrechnungshof und auf Telearbeitsplätzen wurden eingeschränkt sowie generell mobiles Arbeiten und digitales Prüfen möglichst von zu Hause aus angeordnet, um Ausfälle (der Direktion, der Informationstechnologie oder der Schlüsselkräfte) beziehungsweise einen Corona-Cluster zu vermeiden. Auf die Telearbeitsplätze an Bezirkshauptmannschaften wurde zu Gunsten der dortigen Bediensteten verzichtet.

Bereits vor dem Ausbruch der Corona-Pandemie bestand in bestimmten Fällen die Möglichkeit, von zu Hause aus zu arbeiten oder einen Telearbeitsplatz zu nutzen. Diese Ausnahmen wurden während der Pandemie zur Regel. Voraussetzungen für das mobile Arbeiten und das digitale Prüfen bildeten eine leistungsfähige Informationstechno-

logie, ein sicherer Zugriff auf elektronische Akten, Rechnungswesensysteme und sonstige Anwendungen (Zeiterfassung, Personal) sowie der Schutz von personenbezogenen und anderen vertraulichen Daten (Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse).

Die Landesverwaltung verfügte bereits vor der Pandemie über eine leistungsfähige Informationstechnologie und digitale Anwendungen. Diese konnten kurzfristig aufgerüstet werden. Zudem standen den Landesbediensteten alsbald Antigen-Tests sowie wöchentlich kostenlose PCR-Tests zur Verfügung. Später ergänzten Impfaktionen die Gesundheitsvorsorge des Landes.

Die Bediensteten des Landesrechnungshofs trugen die Maßnahmen (PCR-Tests, Impfung) mit, sodass nur einzelne Covid-19-Erkrankungen auftraten. Sie rüsteten teilweise ihre private Informationstechnologie auf (Internetverbindungen, Bildschirme).

Trotzdem blieben auch die Bediensteten des Landesrechnungshofs nicht gänzlich von Covid-19 verschont oder mussten als Kontaktpersonen in Quarantäne.

Die Corona-Pandemie wirkte sich auch auf Aus- und Weiterbildungen aus, die ebenfalls auf digitale Formate umgestellt wurden. Selbst die besten Webinare und Videokonferenzen vermöchten einen persönlichen Erfahrungsaustausch jedoch nicht vollständig oder gleichwertig zu ersetzen.

Solange die Corona-Pandemie anhält, wird der Landesrechnungshof im Corona-Modus arbeiten und auf selbstorganisierte Teams setzen. Deren Mitglieder arbeiten teilweise im Büro, auf den noch verbliebenen Telearbeitsplätzen oder von zu Hause aus. Sie kombinieren dabei je nach Infektions- und Sachlage persönliche Besprechungen und virtuelle Konferenzen, örtliche Erhebungen und digitalen Verfahren. Wie bereits vor der Corona-Pandemie steuert die Leitung des Landes-

rechnungshofs im Rahmen der rechtlichen und finanziellen Vorgaben über Leistungsvereinbarungen.

Der Landtag legte die Finanzkontrolle des Landesrechnungshofs als nachgängige Überprüfung an. Daher kommt dem Landesrechnungshof außerhalb seiner Finanzkontrolle keine beratende Funktion zu. Auch die personelle Ausstattung mit 24 Dienstposten erlaubte es ihm nicht, Amtshilfe zu leisten oder Bedienstete anderen Landesdienststellen zu überlassen, zum Beispiel um bei der Kontaktverfolgung mitzuhelfen. Er kann jedoch zeitnah prüfen und auf der Grundlage seiner Kernaussagen aus bereits veröffentlichten Berichten beratend tätig sein, vor allem im Haushaltswesen, Vergabewesen und Förderungswesen.

Hierbei hat er alle Vorteile einer regionalen Finanzkontrolle: örtliche Nähe, kurzfristige Erreichbarkeit, digitale Zugriffe, Vertrautheit mit den landesspezifischen Systemen und Verhältnissen oder die Einbindung in Informationsflüsse. Als besonderen Vorteil sieht der Landesrechnungshof seine tragfähigen Arbeitsbeziehungen zum Landtag, insbesondere zum Rechnungshof-Ausschuss, sowie zu den Entscheidungsträgern in Politik, Verwaltung und öffentlicher Wirtschaft an, die er über Jahre aufgebaut hat.

5 Lehren aus der Corona-Pandemie

Aufgrund der bisherigen Erfahrungen lassen sich aus der Sicht des Landesrechnungshofs *Niederösterreich* folgende Lehren aus der Corona-Pandemie ziehen:

- Krisenfestigkeit (nicht nur) der Finanzkontrolle wird gefördert durch: eine ausreichende personelle, sachliche und finanzielle Ausstattung, tragfähige Arbeitsbeziehungen zu den Entscheidungsträgern in Politik, Verwaltung und öffentlicher Wirtschaft, eine angemessene Ausfallsicherheit durch institutionelle Vielfalt und regionale Verteilung auf mehrere Standorte, einen ausge-

prägten Teamgeist sowie ein Grundvertrauen in die Fähigkeiten der Teammitglieder, die Einbindung in Netzwerke (EURORAI) und Informationen sowie die dadurch mögliche agile Steuerung und Anpassung an neue Situationen.

- Die Corona-Pandemie ist ein komplexes und veränderliches Ereignis. Die Entscheidungsträger in Politik, Wirtschaft und Verwaltung stehen in Krisensituationen unter hohem Handlungsdruck und müssen gegenläufige gesundheitliche, rechtliche, soziale und wirtschaftliche Anforderungen in Einklang bringen, ohne sich auf belastbare Erfahrungswerte und verlässliche Prognosen stützen zu können. In Unsicherheit und bei besonderer Dringlichkeit sollte auf bewährte Maßnahmen, erprobte Verfahren und bestehende Systeme (Kurzarbeit, Förderungen, Institutionen) zurückgegriffen werden.
- In besonders dringenden Fällen können Anschaffungen und Auftragsvergaben der öffentlichen Hand mit beschleunigten Verfahren, Direktvergaben oder Verhandlungsverfahren ohne vorherige Bekanntmachung erfolgen. Auch bei diesen Sonderverfahren gelten die Grundsätze der Gleichbehandlung, Transparenz und Verhältnismäßigkeit. Die kürzeren Fristen und der eingeschränkte Wettbewerb erfordern daher eine nachvollziehbare Dokumentation der Entscheidungsgründe sowie eine gründliche Überwachung der Auftrags Erfüllung, um ein angemessenes Preis-Leistungs-Verhältnis sicherzustellen.
- Eine unbürokratische Zuerkennung von Hilfen und Unterstützungen aufgrund von Eigenerklärungen oder nach Plausibilität sollte durch vertiefende Überprüfungen der widmungsgemäßen Verwendung und Abrechnungen ausgeglichen werden. Die Angemessenheit und die Treffsicherheit beziehungsweise die Wirksamkeit der verschiedenen Corona-Hilfsmaßnahmen sollte evaluiert werden, um Erkenntnisse für bedarfsgerechte zukünftige Hilfsprogramme zu erhalten. Pandemie- beziehungsweise krisenbedingte Mehrausgaben oder Minderein-

nahmen sollten nur als solche anerkannt werden, wenn ein enger Zusammenhang vorliegt.

- Die nicht enden wollende Corona-Pandemie und die noch nicht abschätzbaren Sanktions- und Kriegsfolgen zeigen, wie wichtig solide öffentliche Haushalte sind, um bekannte und noch unbekanntere Herausforderungen auch finanziell möglichst gut bewältigen zu können. Aufgrund der Verbundenheit der öffentlichen Haushalte von Europäischer Union, Bund, Ländern, Städten und Gemeinden bedarf das gemeinsamer Anstrengungen aller verfügbaren Kräfte. Dazu zählt insbesondere auch eine wirksame regionale Finanzkontrolle durch unabhängige Landesrechnungshöfe.